

Comune di Siapiccia

Provincia di Oristano



SERVIZI SOCIO CULTURALI

RELAZIONE ISTRUTTORIA PER L’AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DEL SERVIZIO PUBBLICO LOCALE DI RILEVANZA ECONOMICA

“COMUNITA’ INTEGRATA E COMUNITA’ ALLOGGIO PER ANZIANI”

Sita in Siapiccia Via Caporale Raffaele Soru

INTRODUZIONE

Nella Via Caporale Raffaele Soru sussiste un fabbricato di proprietà comunale, costruito con l'utilizzo di finanziamenti regionali e fondi propri del Comune di Siapiccia. La destinazione d'uso del fabbricato è quella di struttura residenziale suddivisa in "Comunità Integrata" e "Comunità Alloggio", destinata ad accogliere sia persone non autosufficienti che necessitano di assistenza continuativa, che persone autosufficienti.

Quest'ultima definizione deriva dalla deliberazione della Giunta Comunale n. 44 del 06/10/2016 nella quale si stabilisce che la struttura in argomento *dovrà essere adibita a Comunità Integrata per Anziani per un numero di posti pari a 2/3 dei posti disponibili e Comunità Alloggio per Anziani per un numero di posti pari a 1/3 dei posti disponibili*; di cui 20 da destinarsi alla Comunità Integrata e i rimanenti 10 per la Comunità Alloggio.

Con deliberazione della Giunta Comunale n. 34 in data 03/07/2018 sono stati individuati gli obiettivi di performance individuale e organizzativa per l'esercizio 2018 ai sensi del D. Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 includendo tra questi l'espletamento della procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento in concessione della gestione della Comunità Integrata e Comunità Alloggio di Siapiccia entro la fine del corrente anno solare;

Con la deliberazione della Giunta n. 39 del 13/08/2018 si prende atto che il Responsabile Unico del Procedimento (RUP) per la procedura ad evidenza pubblica relativa alla Concessione della gestione della Comunità Integrata e Comunità Alloggio della Via C.le Soru in Siapiccia, è l'Istruttore Direttivo Giorgio Salis responsabile del Servizio Amministrativo e Socio Culturale del Comune di Siapiccia, e, si forniscono i seguenti indirizzi in merito alla procedura in argomento:

- Relativamente all'importo del canone annuale di concessione da indicare a base di gara e soggetto ad offerte al rialzo, la stima della congruità è demandata al responsabile dell'Ufficio Tecnico Comunale, previa Analisi di Mercato e applicazione Tabellario;
- Il Responsabile dell'Ufficio Tecnico Comunale trasmetterà la propria stima al RUP, come sopra individuato, il quale dovrà predisporre apposita relazione da presentare al Consiglio Comunale con adeguata proposta che tenga conto di criticità e parametri tra i quali:
 - a) Necessità di parziale sostituzione arredi;
 - b) Sistemazione delle aree prospicienti il fabbricato della struttura;

Per dare supporto documentale ad alcune argomentazioni che verranno trattate nella presente relazione si ritiene indispensabile elencare la (travagliata) vicenda della classificazione della struttura con la elencazione che segue.

-delibera della Giunta Comunale n° 64 del 03/11/2003 con la quale si approvava il progetto preliminare generale dei lavori relativi alla realizzazione di una *Comunità Alloggio per Anziani* per un importo complessivo di € 1.033.000,00 presentato dalla società di ingegneria CORSE s.r.l.;

-delibera della Giunta Comunale n° 66 del 21/11/2003 con la quale si approvava il progetto esecutivo - 1° Stralcio - dei lavori relativi alla realizzazione di una *Comunità Alloggio per Anziani* per un importo complessivo di € 603.086,00;

-delibera del Consiglio Comunale n° 1 del 30/03/2004 con la quale si programmavano i fondi di cui agli interventi ex L.R. N° 37/98 art. 19 e L.R. 3/03, art. 18, comma 1 Annualità 2003 per il 2° stralcio funzionale per un importo di € 204.106,67 per la realizzazione di una *Comunità Alloggio per Anziani* di cui al progetto preliminare generale dei lavori approvato con delibera della Giunta Comunale n° 64 del 03/11/2003;

-la delibera della Giunta Comunale n° 63 del 10/11/2005 con la quale si approvava il progetto definitivo esecutivo per lavori di costruzione *casa per anziani* - 3° stralcio importo complessivo €

225.807,33 presentato dalla C.O.R.S.E. S.r.l. (Società di Ingegneria) dell'ing. Ireneo Sanna con studio tecnico in Cagliari in Via Ogliastra 28 in data 09/11/2005 prot. n° 3053;

-la delibera della Giunta Comunale n° 71 del 21/12/2006 con la quale veniva approvato il Capitolato d'oneri, la relazione e l'elenco degli arredi e attrezzature da destinare a *comunità alloggio per anziani* presentata dal Responsabile dell'Ufficio Tecnico Geometra Sandro Sarai per un importo di € 204.106,67;

-la determinazione del responsabile del servizio tecnico n. 069 del 28/12/2006 con cui è stato determinato di procedere alla fornitura degli arredi e attrezzature da destinare a *comunità alloggio per anziani* per l'importo complessivo € 204.106,67;

-la delibera della Giunta Comunale n° 83 del 22/12/2011 con la quale si approvava il progetto definitivo ed esecutivo della *comunità integrata per anziani* (4° stralcio) a firma dell'Ing Sanna Ireneo di Cagliari per un importo complessivo di € 75.292,54;

-la determinazione del RUT n. 80 del 10/10/2013 con cui si approvava la contabilità finale e il certificato di regolare esecuzione per la realizzazione di una *Comunità Integrata per Anziani – 4° Stralcio –*, presentata dal Direttore dei Lavori Ing. Ireneo SANNA;

-la delibera della Giunta Comunale n° 57 del 13/09/2012 con la quale si approvava il 5° stralcio del progetto definitivo ed esecutivo a firma dell'Ing Sanna Ireneo di Cagliari per un importo complessivo di € 30.000,00;

-la determinazione del Responsabile dell'Ufficio Tecnico n° 74 del 22/08/2014 con la quale si incaricava l'Ingegnere Giovanni Palmas con studio tecnico in Oristano Via Marconi n° 7 per l'accatastamento del *Centro Integrato per Anziani*.

-la deliberazione della Giunta Comunale n. 44 del 06/10/2016 nella quale si stabilisce che la struttura in argomento *dovrà essere adibita a Comunità Integrata per Anziani per un numero di posti pari a 2/3 dei posti disponibili e Comunità Alloggio per Anziani per un numero di posti pari a 1/3 dei posti disponibili*; di cui 20 da destinarsi alla Comunità Integrata e i rimanenti 10 per la Comunità Alloggio.

-la deliberazione del Consiglio Comunale n. 15 del 25/10/2016 con la quale tra l'altro si stabilisce di *optare per l'affidamento in Concessione previo espletamento di procedura ad evidenza pubblica della struttura ubicata in Siapiccia nella Via C.le Raffaele Soru che per le indicazioni fornite dalla Giunta Comunale con deliberazione n. 44 del 06/10 u.s. dovrà essere adibita a Comunità Integrata per Anziani per un numero di posti pari a 2/3 dei posti disponibili e Comunità Alloggio per Anziani per un numero di posti pari a 1/3 dei posti disponibili; in quanto la concessione trasferisce al concessionario il rischio d'impresa che il Comune di Siapiccia, per la sua organizzazione e dotazione organica non potrebbe assumersi.*

PREMESSO CHE :

- il fabbricato ubicato nella Via C.le Raffaele Soru, è stato realizzato dal Comune con l'utilizzo di finanziamenti di cui alla L.R. 37/98, con fondi derivanti da un prestito in ammortamento presso la Cassa Depositi e Prestiti e una parte residuale di fondi del Bilancio Comunale con le fasi progettuali sopra rappresentate nell'introduzione, che la struttura e gli impianti del fabbricato sono ultimati e che lo stesso è parzialmente arredato come *comunità alloggio per anziani* a partire dal 2008.
- l'art. 34 comma 20 del DL 179/2012 dispone *“Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio e' effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che da' conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che*

definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste”;

- si rende necessario dare atto pertanto espressamente:
 1. delle ragioni che hanno indotto l'Amministrazione ad operare questa scelta dell'affidamento al mercato, in rapporto alla natura dei servizi affidati;
 2. della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;
 3. dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le eventuali compensazioni economiche;
- Il PLUS Ambito Distretto di Oristano, con deliberazione dell'Assemblea n. 3/2014 del 23/09/2014 ha provveduto all'inserimento della Comunità Integrata di Siapiccia nel Piano Locale Unitario dei Servizi.
- L'Assessorato Regionale dell'Igiene e Sanità e dell'Assistenza Sociale con Determinazione 15263/359 del 04/11/2016 a firma delle direzioni generali delle Politiche Sociali e della Sanità ha rilasciato parere congiunto di compatibilità per la Comunità Integrata, lo stesso è pervenuto in data 08/11/2016 ed acquisito al Protocollo n. 2329/II.

CIÒ PREMESSO, con la presente relazione si illustrano nei punti che seguono i contenuti richiesti dal legislatore.

1) LA RAGIONI DELL’AFFIDAMENTO

La nozione interna di servizio pubblico locale a rilevanza economica, in base alle interpretazioni elaborate al riguardo dalla giurisprudenza comunitaria (tra le tante, Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione c. Italia) e dalla Commissione europea (in specie, nelle Comunicazioni in tema di servizi di interesse generale in Europa del 26 settembre 1996 e del 19 gennaio 2001, nonché nel Libro verde su tali servizi del 21 maggio 2003), deve essere considerata omologa a quella comunitaria di Servizio di Interesse Generale, ove limitata all'ambito locale, come riconosciuto dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 272 del 2004 (vd. Corte Cost. 325/2010). I Servizi di Interesse Generale sono servizi forniti dietro retribuzione o meno, considerati d'interesse generale dalle autorità pubbliche e soggetti quindi a specifici obblighi inerenti al pubblico servizio.

Gli “obblighi di servizio pubblico” definiscono i requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico.

I servizi comunità integrata e comunità alloggio per anziani sono servizi pubblici locali.

In particolare la concessione in gestione dei servizi delle comunità che questa Amministrazione ha intenzione di affidare, comprende la gestione di una comunità integrata e di una comunità alloggio, che includono il servizio di erogazione pasti, il servizio assistenziale, il servizio infermieristico e quello terapeutico-riabilitativo e altri che possono essere proposti nell'offerta tecnica da parte del concessionario che verrà individuato tramite procedura di gara ad evidenza pubblica.

In merito al servizio pubblico locale l'Amministrazione valuta di seguito la sussistenza di particolari ragioni per riconoscere un diritto di esclusiva al gestore individuato.

La necessità di fornire in regime di esclusiva il servizio deriva dalla natura di bene patrimoniale indisponibile della struttura, destinata ai fini *de quo* dall'amministrazione, unica proprietaria.

La struttura è configurabile come bene patrimoniale indisponibile, in quanto destinato a soddisfare uno specifico interesse pubblico e può pertanto essere oggetto di concessione a terzi a titolo oneroso. Può pertanto configurarsi la concessione di immobile (corredato dalle attrezzature ivi ubicate), dietro pagamento di congruo canone, che si innesta sullo schema concessorio di pubblico servizio.

Trattasi di servizio pubblico locale a rilevanza economica, in quanto la gestione dovrà essere garantita in maniera imprenditoriale tale da garantire un utile d'impresa, gestibile nelle due forme consentite dell'appalto pubblico e della concessione.

L'appalto del servizio implicherebbe l'assunzione del rischio gestionale da parte del Comune, il quale sarebbe vincolato al pagamento dei compensi pattuiti all'appaltatore anche qualora il numero degli utenti e gli importi delle relative rette, che incasserà direttamente il Comune, dovessero essere inferiori a quanto previsto. Con la concessione del servizio il rischio è trasferito invece in capo al soggetto gestore, che introiterà direttamente le rette degli utenti e sosterrà direttamente le spese del servizio.

La gestione dovrà attuarsi in regime di esclusiva anche per i seguenti motivi:

- avere garanzia della erogazione di un servizio, prioritariamente per i cittadini anziani di Siapiccia, tenendo conto del trend di incremento della popolazione anziana e della necessità di garantire *in loco* un servizio alternativo (non sostitutivo) a quello di assistenza domiciliare, e quindi per il carattere di indispensabilità della prestazione;
- garantire attraverso il concessionario un servizio conforme alla normativa vigente e con delle prestazioni quantitativamente e qualitativamente alte, secondo le specifiche disciplinate in apposito Regolamento di funzionamento, approvato dal Consiglio Comunale di Siapiccia con deliberazione n. 15 del 04/07/2017, ed in apposito capitolato speciale d'oneri;
- la procedura ad evidenza pubblica per la scelta del concessionario, con ribasso percentuale da effettuare sul costo unitario delle rette distinte per tipologia di comunità (integrata e alloggio) determinata dall'amministrazione, unitamente all'offerta al rialzo relativa al canone annuo di concessione determinato come base dall'amministrazione.

Ciò posto, si è ritenuto che sussistono specifiche ragioni, connesse alla necessità di garantire il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico di cui sopra, per l'affidamento in esclusiva ad un soggetto terzo dei servizi in questione.

2) LA FORMA DELL'AFFIDAMENTO PRESCELTA

Si ritiene che per il contratto di concessione di servizi la procedura applicabile debba essere quella prevista dalla parte III del Codice dei Contratti pubblici approvato con Decreto Legislativo 18/04/2016 n. 50 e s.m.i., articolo 164 e seguenti, con particolare riferimento al comma 1 dell'art. 165 che recita *"1. Nei contratti di concessione come definiti all'[articolo 3, comma 1, lettere uu\) e vv\)](#), la maggior parte dei ricavi di gestione del concessionario proviene dalla vendita dei servizi resi al mercato. Tali contratti comportano il trasferimento al concessionario del rischio operativo definito dall'[articolo 3, comma 1, lettera zz\)](#) riferito*

alla possibilità che, in condizioni operative normali, le variazioni relative ai costi e ai ricavi oggetto della concessione incidano sull'equilibrio del piano economico finanziario. Le variazioni devono essere, in ogni caso, in grado di incidere significativamente sul valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi del concessionario”

La procedura di scelta del soggetto gestore, ai sensi dell'art. 95 comma 3 lettera a), deve svolgersi obbligatoriamente col criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Anche ai sensi dell'art. 38 commi 2 ss. L.R. n. 23/2005, l'affidamento deve svolgersi obbligatoriamente col criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, prevedendo per il fattore prezzo un punteggio non superiore al 30% del totale e per la parte tecnica la valutazione di una serie di elementi (formazione e esperienza professionale degli operatori, esperienza maturata nei settori/servizi di riferimento, conoscenza dei problemi sociali del territorio e delle risorse sociali della comunità, la regolare applicazione del CCNL di riferimento.

Dovranno essere privilegiate le procedure di gara aperta o ristretta, nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria che disciplina le procedure di affidamento dei servizi da parte della P.A.

Considerato che la struttura oggetto di concessione necessita di alcuni interventi relativi all'aggiornamento di parti degli arredi ed attrezzature per la parte della comunità integrata, essendo il Comune impossibilitato per la carenza di risorse disponibili sia per la tempistica necessaria a reperire le stesse e a procedere con gli acquisti, verrà richiesto al concessionario di provvedere alle spese di adeguamento ed al rinnovo di arredi ed attrezzature a proprie spese, che verranno scomutate dai canoni di concessione dovuti dal concessionario.

Per garantire una migliore remuneratività del servizio e consentire al concessionario un efficace ammortamento degli investimenti che dovrà effettuare, la durata della concessione nel rispetto dell'art. 168 del D. Lgs. 50/2016 può essere stabilita in cinque anni rinnovabili per lo stesso periodo previa stipula di nuovo contratto se non vi sono motivi che ostano al rinnovo sia da parte del Comune sia da parte del concessionario.

La procedura per l'affidamento della concessione del servizio di gestione delle Comunità in argomento seguirà i dettami del D. Lgs. 50/2016 che a sua volta recepisce la nuova Direttiva 23/2014/UE sulle concessioni.

In applicazione del disposto dell'art. 35 co. 1 lett. A del Codice Contratti D. Lgs. 50/2016 per le concessioni di servizi la soglia comunitaria è fissata in €. 5.225.000,00 e nel caso in esame il valore della concessione, calcolato seguendo le indicazioni dell'art. 167 del D.Lgs. 50/2016 e s.m.i., è sotto detta soglia.

Il valore della concessione per i 5 anni di durata della concessione è stato stimato dal sottoscritto in €. 2.293.200,00 ai sensi dell'art. 167 del D.lgs. 50/2016, ed è basato sull'intero flusso dei corrispettivi pagati dagli utenti (30 ospiti di cui 20 per la comunità integrata e 10 per quella alloggio), come segue:

al 50% della massima capacità ricettiva (distinta per le due tipologie) per il primo anno di attività;

al 70% della massima capacità ricettiva per il secondo anno;

al 90% della massima capacità ricettiva gli anni successivi, considerato che per gli inevitabili avvicendamenti di ospiti è inverosimile che sia mantenuta stabilmente la piena occupazione delle camere.

Ai fini di tale calcolo il valore mensile dei corrispettivi è stimato sulla base delle condizioni attualmente praticate da analoghe strutture nella Provincia di Oristano in €. 1.700,00 per la Comunità Integrata e €. 1.500,00 per la Comunità Alloggio, importi che previa deliberazione della Giunta Comunale si propone vengano inseriti a base d'asta per la composizione dell'offerta economica e saranno soggetti a ribasso da parte dei concorrenti.

L'eventuale rinnovo, per ulteriori anni 5 ha un valore stimato pari a €. 2.646.000,00 calcolato secondo i criteri di calcolo anzidetti.

Ai sensi dell'art. 167 del D.lgs. 50/2016, e per valutare la soglia di rilevanza comunitaria ai sensi dell'art. 35 dello stesso D.Lgs. 50/2016, il valore della concessione considerata anche la facoltà di rinnovo per uguale periodo di durata (5+5) è stimato in €. 4.939.200,00.

3) I CONTENUTI DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E SERVIZIO GENERALE E LE COMPENSAZIONI ECONOMICHE PREVISTE

Gli "obblighi di servizio pubblico" definiscono i requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico.

Tra questi la richiesta che il servizio venga prioritariamente erogato per i cittadini Siapicciesi, come previsto nel Regolamento per il funzionamento della struttura approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 15 del 04/07/2017.

Essendo la struttura un bene patrimoniale indisponibile, la cui gestione, come si è detto, comporta lo svolgimento di attività riferite all'esercizio di servizi pubblici sociali, negli atti inerenti la procedura di gara verrà posto inoltre, un prezzo base per le rette mensili degli utenti, distinte per tipologia di comunità (alloggio e integrata) da assoggettare a ribasso come argomentato nel punto 2) che precede, ed un prezzo base per il canone concessorio spettante al Comune, da assoggettare a rialzo.

Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, sulla base degli indirizzi dettati dalla Giunta Comunale con deliberazione n. 39 del 13/08/2018, il tecnico comunale ha elaborato una stima relativamente all'importo del canone di locazione mensile, acquisita al Prot. n. 2056 del 27/08/2018 che si allega alla presente, da cui si evince che: "STIMA DEL CANONE - Sono state considerate, come dati di riferimento, le seguenti fonti: - Agenzia del Territorio - Banca dati delle quotazioni immobiliari dalla quale risulta:

Tipologia	Stato conservativo	Valore di Mercato (€/mq)		Valori di locazione (€/mq x mese)	
		Min	Max	Min	Max
Uffici	Normale	265	395	1,1	1,6

Da cui si evince che il valore di locazione mensile risulta:
 valore di locazione x consistenza lorda mq = € 1,1 x 1438 mq = €. 1.581,80 al mese."

Si ritiene che a tali obblighi di servizio possa farsi fronte riducendo congruamente, a vantaggio del gestore, l'importo del canone di locazione preso a base per la determinazione del canone concessorio posto a base di gara, per i seguenti motivi:

- a) Come descritto nella parte introduttiva della presente relazione la struttura è stata completamente arredata facendo riferimento alla tipologia della Comunità Alloggio, con una dotazione di elementi d'arredo che potrebbe non essere adeguata alle esigenze dei 20 ospiti

(non autosufficienti) previsti per la parte della struttura da destinare a Comunità Integrata. Tale aspetto renderà necessario che il Concessionario provveda all'acquisto degli arredi adeguati all'utenza, previa autorizzazione del Comune, che dovrà scomputare dal canone concessorio la relativa spesa acquisendo al proprio patrimonio gli stessi.

- b) L'immobile da destinare a Comunità Integrata e Alloggio include pertinenze esterne da destinare a parcheggi auto e giardino che, come descritto nella stima dell'Ufficio Tecnico Comunale allegata *".... allo stato attuale è carente in tutta la sistemazione degli spazi esterni che si presentano ancora allo stato grezzo."* Sebbene il Comune intenda precedere alla sistemazione definitiva delle pertinenze esterne con realizzazione di giardino, in attesa che si reperiscano le risorse economiche e siano eseguiti i lavori da parte del Comune, il concessionario previa autorizzazione scritta dell'Ufficio Tecnico Comunale, per rendere attraente e decorosa la struttura nel suo complesso dovrà predisporre la sistemazione a verde a propria cura e spese, e con successivo scomputo del canone concessorio determinato in sede di gara.
- c) La sostituzione degli arredi e la sistemazione delle aree esterne, sebbene non definitiva, oltre alle risorse che verranno risarcite dal Comune, includerà dei costi amministrativi e di progettazione che resteranno a carico del Concessionario e se il canone posto a base d'asta verrà fissato in misura troppo elevata si rischia che la gara vada deserta.

Per le considerazioni di cui sopra, posto che la valutazione dell'Ufficio Tecnico Comunale riguarda la stima del canone di locazione e che la stessa su base annuale ammonta a €. 18.981,60, lo scrivente ritiene che, avuta considerazione delle criticità di cui sopra e degli obblighi di pubblico servizio costituiti dalla richiesta che il servizio venga prioritariamente erogato per i cittadini Siapicciesi, il canone concessorio a base d'asta debba essere fissato in misura non superiore a €. 10.000,00 annui.

La presente si deposita presso l'Ufficio del Segretario Comunale a corredo della proposta di deliberazione del Consiglio Comunale la cui riunione è fissata per il 04/09/2018, e per le determinazioni e indirizzi da parte della Giunta Comunale in merito a importi delle rette e canone concessorio a base'asta.

Siapiccia, 29 agosto 2018

Il R.U.P.
Dott. Giorgio Salis